



社会聚焦

做好风险预警是 大城市治理面对的考题

在一个不确定因素日益增多、风险源不断增加的现代社会，推动大城市发展必须把妥善应对各种治理风险作为一项前置性工作。

□ 陈 朋

近期《中原城市群发展规划》的落地，标志着我国初步勾勒出七大城市群的发展格局。其他国家的经验表明，在一个不确定因素日益增多、风险源不断增加的现代社

大城市需要保持警觉的治理风险

结合世界其他国家大城市的发展经验和我国目前城镇化的现实演进特征可以发现，当前及未来一段时

人口规模化聚集所衍生的社会问题是

转型升级的阵痛使多种社会问题相互交织并成为大城市治理的棘

手难题。作为经济社会发展的“领头羊”，大城市需要加快转变经济发展方式，推动产业结构调整，为未来的城市发展奠定扎实基础。但是，转型升级不是一朝一夕就能完成的，也不会一路凯歌，而会伴生经济增速放缓、失业人口增加、贫困人口增多、居民收入差距扩大、生存生活成本上升等一系列问题。一旦这些问题长期得不到解决，必将对城市居民的心理情绪产生影响，甚至产生不良情绪。同时，大城市的转型发展还会夹杂延续传统工业化发展模式所附带的城市交通拥堵、垃圾废弃物总量无法减少、人居环境恶化等“城市病”。以城市交通治理为例，现在几乎每个城市都面临“堵”的问题，大城市的窘境更为突出。实际上，城市交通拥堵问题不完全是因为车流量的增多，而是同产业布局、城市生产生活的空间结构布局、路网设计等诸多问题交织在一起的。而在转型升级的过程中，这些问题都不可能完全避免。而且问题一旦产生，也不会在短期内就能迅速解决。

网络技术的快速发展使大城市成为公众诉求表达行动的爆发地，给既有的社会秩序维系机制带来严重冲击。互联网等新兴媒体的迅速发展，特别是论坛、博客、微信、搜索引擎和移动客户端等具有思想传播和社会动员功能的广泛应用，已成为大城市治理所面临的“最大变量”和世界性难题。目前，中国网民结构正在向总人口的结构还原，贫富差距、教育医疗、权益

纠纷、官民关系等问题成为城市舆情的重要来源。基于网络技术的支撑，城市居民利用网络结社、表达诉求、社会动员的意愿和能力必将大大提高。而大城市因其信息流动快、人口密度大、传播效应明显等特征，成为互联网的主要聚集地。事实上，在大城市治理中，互联网的“双刃剑”效应日渐凸显。一方面，其积极功能、正面作用不容否认；另一方面，其面临的问题也前所未有、不可小视。比如，一些大城市治理虽然注重充分发挥互联网的积极作用，但主要是“+互联网”，而不是“互联网+”，“左手一只鸡、右手一只鸭”的情况还比较明显。实际上，不管在意不在意，城市治理中的诸多问题都会在网络上呈现，也可能借助网络而酿成集体行动。因此，必须正视这种变化，充分认识到网络这把“双刃剑”，用得好就能成为凝聚治理共识、促进和谐的助手，用得不好就会成为影响城市稳定的祸首。

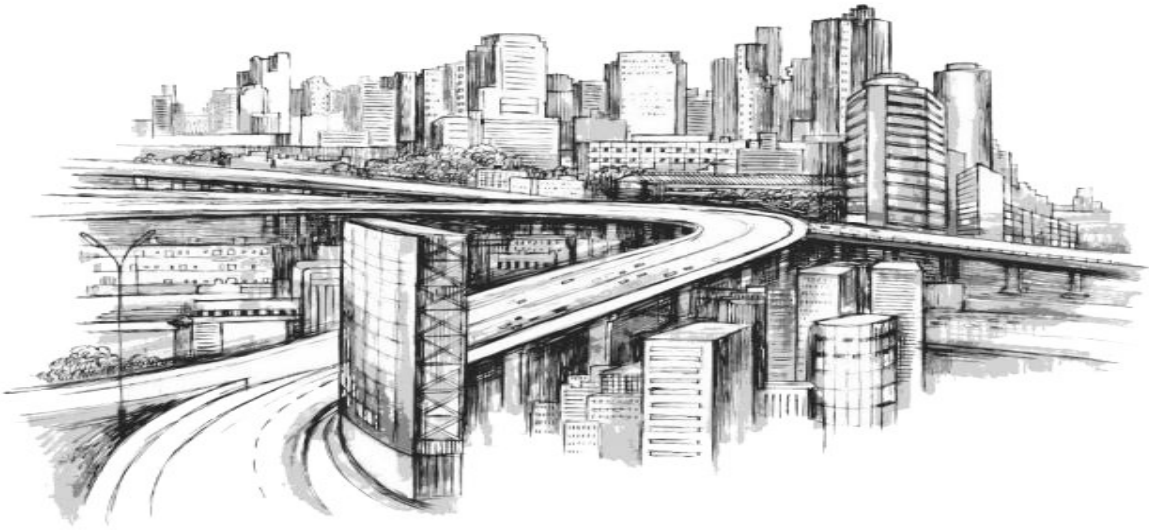
大城市治理的考量

各类非常规社会风险将高发、频发，治理风险将明显增多。大城市的一个鲜明特征就是人流、信息流、物流高度密集、不断汇集、迅速扩散，从而使各种风险源相互影响、相互交织，给大城市治理带来高度复杂性和不确定性，也带来诸多非常规社会风险。事实上，各种调研口径的数据已经表明，金融风险、流行病爆发等非常规社会风险已经开始在一些大城市出现，给大城市治理的风险预防、识别带来了诸多不确定因素。面对这些风险，大城市要在做好客观研判、精准把握的基础上，努力做好预防治理工作。但是，客观而言，大城市治理

是一项复杂的系统工程，在精力和条件有限的情况下，不可能面面俱到，而要根据面临的风险和现实挑战，抓住重点问题，形成有效突破。比如，以革新理念为基点，解决大城市治理的战略定位问题。总体上看，对大城市治理的考量要上升到城市整体发展的战略高度，将其同大城市发展的战略目标联系起来。特别是要看到大城市治理不仅仅是治理技术的更新换代和优化升级，而且涉及对传统城市管理体系及其惯性思维的革新。比如，将大城市治理同产业布局、城市规划、旧城改造、新城建设、教育资源分布、民生工程建设、公共服务等问题一并统筹考虑，特别是要科学谋划重大工程、重点产业项目与居民工作生活之间的时空距离，减少治理成本。

以优化人口管理服务为焦点，解决大城市治理的社会基础问题。只有妥善解决了对人的服务问题，才能为城市治理奠定良好的社会基础。在这个过程中，重点是消除“经济上吸纳”和“社会上排斥”的双重态度，倡导“落地为民”的理念，构建以需求为导向的多层次人口管理服务体系，充分了解居民的实际服务需求，打通人口管理服务中的“供给—需求”链。

以应对突发性风险为关键点，解决大城市治理的盲点问题。把突发性风险治理作为一个永恒的重点，形成及时、有效的突发性风险提取与反馈机制，准确判断风险来源与扩散路径，特别是要解决应急管理机构之间的沟通问题，实现信息共享和应急协作。根据特大城市风险分布的特征，构建以政府管控为主导、多部门、多元力量参与的应急联动体系，形成政府公共应急、社会公益应急、市场化配合应急的强大合力。



教育部发布的最新数据显示，2017届全国普通高校毕业生预计795万人，比去年增加约30万人。高校毕业生数量持续增加，使大学生就业形势面临较大压力。在这样的背景之下，社会就业体系能否做到机会公平极为重要。

近年来，国家和有关部门相继出台了多项政策和法规，旨在破除就业歧视、促进平等就业。然而，在劳动力市场上，形形色色的就业歧视依旧屡禁不止。北京师范大学劳动力市场中心日前发布的《2016劳动力市场发展报告》显示，2014年和2015年，男性大学毕业生初次就业率均比女性高约10个百分点。在高校毕业生求职过程中，诸如性别歧视、年龄歧视、学校歧视等现象普遍存在，且在一些用人单位中间逐渐有了“正常化”“合理化”的趋势。这一问题值得有关部门高度重视。

在经济层下，如何招人、以什么样的标准招人，企业拥有自主权，但自主并不意味着不受任何约束。如果仅仅考虑如何降低企业用人成本，而置劳动权益保护法律法规于不顾，在性别、年龄等方面对求职者设置不合理的门槛，虽然可能带来企业经济利益最大化，但由此造成的负面效应不容小觑。

从经济层面看，就业歧视降低了劳动力市场的配置效率。大学生劳动力市场是高校毕业生人才配置的重要场所。如果在劳动力市场中出现就业歧视，对人力资源的配置不是依靠其价格机制和竞争机制，而是用人单位凭借买方优势地位，根据其在性别、学校、户籍等方面的偏好将毕业生分配到经济活动中去。那么，人力资源的配置就会由于人为干预难以达到最优化，造成劳动力市场的低效和失灵，而劳动力市场效率的降低最终将导致大量受过高等教育的人力资源的浪费。

从社会层面看，针对高校毕业生的就业歧视可能进一步加剧大学生就业困难。随着高校扩招步伐的加快，高校毕业生数量逐渐增加，而近年来随着经济下行压力加大，产业结构转型升级，一些企业对劳动力的需求有所减少，一升一降之间加剧了就业岗位与人才供给的结构性失衡。“优先考虑男性”“仅限985、211高校毕业生”“本地生源”等歧视性条件，挑战了毕业生的公平就业权，将会恶化人才竞争，使工作经验较少的应届毕业生，特别是非重点高校、女性毕业生的就业更加困难，从而从总体上加大了大学生群体就业难度。

更重要的是，由于就业歧视造成的就业困难势必会影响家庭和个人对教育的投入。在一个社会流动相对顺畅的环境下，人们存在着“高中生进入大学——大学生获得文凭——国家、企业满足人力资本需求”的发展路径与职业期待。这条个人发展的链条能否实现，关系整个社会人力资本积累的数量与质量、人力资本结构的合理性，最终影响产业结构与新兴行业发展。大学生求职过程中就业歧视的存在，使得家庭和个人对教育的投入不能顺利转换成就业时的产出，会降低他们对教育和人力资本投资的热情，从长远来看，最终会降低劳动力供给的质量。

我国《劳动法》和《就业促进法》均明确提出，反对一切形式的就业歧视。为毕业生营造公平的就业环境，必须多管齐下，形成社会治理的合力。只有各项措施给力，各个环节发力，才能

破除 从就业 哪里歧 起视 步

□ 祝 伟

有效破除就业歧视桎梏，在“促进社会公平正义”的时代考验中，让每一个求职者共享人生出彩的机会。

对于政府部门而言，需做好制度设计，让制度更严密、法律更完善。在条件成熟时，适时出台专门的反就业歧视法。只有相关法律和制度更具有可操作性，才能使负有法定监管职责的部门在执法时于法有据，遭遇就业歧视的大学生在维权时有法可依。要通过更加严格的监管和执法，及时纠正用人单位的违法行为，推动相关制度和法规真正落地。

同时，相关配套政策也应跟上，加大与就业制度相关联的各项制度的改革，为人才合理流动创造条件。比如，在一些地区 and 行业，全面二孩政策放开之后，针对女大学生的就业歧视更加普遍。这是因为现行生育保险制度在一定程度上增加了企业的负担和劳动力成本，进而导致企业不愿意招收女性员工。对此，应通过调整和完善现行生育保险制度，分散用人单位在女性员工休产假时的人力

资源成本，使女职工“自然附着成本”社会化，从而消除企业在招聘女大学生时的后顾之忧。

对于企业而言，需转变固有观念，树立科学的用人观，消除对劳动者的各种非理性偏见，让那些真正适合企业的人才脱颖而出。须知，在性别、学校、户籍等方面设置歧视性规定，可能降低了企业一时的用人成本，却也伤害了企业社会形象，失去的可能是可以给企业带来最大效益的真正人才。因此，应从企业长远发展的角度出发，增强守法意识，规范招聘行为，给每一个毕业生创造公平竞争的机会。

有感而发

加快推进实施老年人照顾服务项目

□ 康嘉宜

党的十八大指出，要积极应对人口老龄化，大力发展老龄服务事业和产业，在老有所养上持续取得新进展。2016年12月5日，中央全面深化改革领导小组第三十次会议审议通过了《关于制定和实施老年人照顾服务项目的意见》。会议强调，制定和实施老年人照顾服务项目，要从我国国情出发，立足老年人服务需求，整合服务资源，拓展服务内容，创新服务方式，提升服务质量，让老年人享受到更多看得见、摸得着的实惠。学习贯彻好《关于制定和实施老年人照顾服务项目的意见》精神，需要从以下几方面下更大功夫。

充分认识项目意义。我国从2000年进入老龄化社会后，老年人口占总人口的比例一直呈上升趋势，60岁以上老年人口已经超过15%，65岁以上人口也超过了10%。目前，全国老年人口年均增长1000万以上，其中80岁以上的高龄人口年均增长100万以

上。更为特殊的是，与发达国家在经济高度发展基础上步入老龄化社会不同，我国在社会经济发展水平较低的情况下被迫且快速地进入老龄化社会，呈现出典型的未富先老特征。快速的人口老龄化，迅速壮大的老年人口规模，对民生保障、经济发展、社会治理、文化乃至政治生态等方面都将产生全面、深刻而持久的影响。养老问题已经成为牵涉面最广的民生问题。在这样的大背景下，中央全面深化改革领导小组要求制定和实施老年人照顾服务项目，目的就是要贯彻党的十八届五中全会提出的发展新理念，进一步加强养老公共服务，通过全社会的共同努力，让老年人共享社会发展成果。

整合养老服务资源。2016年10月，民政部等11部门出台了支持整合改造闲置社会资源发展养老服务的针对性扶持政策，要抓好这些政策的落实。例如，在盘活用地方面，养老服务设施用地符合条件的可采取划拨方式供地，民间资本举办的非营利性养

老机构可以依法使用农民集体建设用地；利用闲置厂房、社区用房整合改造为养老服务设施的，符合条件的可以在五年内不增收土地年租金或土地收益差价，土地使用性质也可暂不作变更；在符合规划的前提下，已建成的住宅小区内增加养老服务设施建筑面积的，可不增收土地价款。再如，在非民用房整合改造方面，政策规定五年内可暂不办理土地和房产功能变更手续，满五年后继续用于养老服务设施的，可由产权人按有关规定办理使用功能变更手续。还有，在投融资等相关政策方面，探索采用政府和社会资本合作等方式组建社会化养老服务企业或非营利性机构；对整合改造闲置社会资源举办养老服务设施的，尽量简化审批手续、缩短审批时限、提供便利服务；凡通过整合改造闲置社会资源建成的养老服务设施，符合相关政策条件的，均可依照有关规定享受养老服务建设补贴、运营补贴等资金支持和税费减免、水电气热费用优惠等政策支持。

拓展养老服务内容。推进养老服务社会化，不仅要做好养老服务的社会多元参与，还要注重服务方式内容的多样化、服务对象的普惠性，促进养老服务社会化向深层次发展。建立养老机构送医绿色通道，推动医生定期进入养老机构检查照护，实现医养无缝对接。养老服务在做好物质供给的同时，还需逐步建立科学的人文关怀体系，养老机构及从业人员要积极拓展精神慰藉、心理咨询、临终关怀等特色护理内容，通过推动养老机构老人自我民主管理、倡导子女与老人多联系、定期开展各类敬老爱老活动等，不断提升老年群体幸福指数。充分挖掘老年人口消费潜力，努力培育老年消费的新增长点，大力发展老年服饰、食品、护理保健用品和教育、文化娱乐、旅游等产业，引导企业研制开发适合老年人特点的新产品和服务项目，满足老年人不同层次、不同类型的消费要求。

创新养老服务方式。为老年人提供全生命周期服务，既需要有以居家

老人为主要服务对象的护老者之家、专业化喘息服务，又需要依托于社区的宜家照护模式和送服务到家的养老服务。还可以在线上设立养老服务信息管理平台，提供养老信息查询、健康档案记录、服务精确匹配、服务质量监控等多层次服务。特别是，要注重提供个性化服务，关注老人精神慰藉等特殊需求。在农村地区，还需要考虑农村老年人“不离乡土、不离乡邻、不离乡音、不离乡愁”的情感需求，因地制宜地提供受农村老人欢迎的养老服务模式，提高农村老人养老生活的质量。

提升养老服务质量。这就需要完善准入、监管和退出机制，并定期对各类养老服务机构进行检查。开展服务项目和设施安全标准化建设，不断提高服务水平。完善养老机构安全责任制，督促养老机构增强安全防范意识，注重消防设施改造和维护，防止发生消防、食品安全和意外伤害等各类安全责任事故。建立养老从业人员工资待遇与专业技能等级挂钩制度，

吸引更多的人才从事养老服务工作。加快培养老年服务管理、医疗保健、护理康复、营养调配、心理咨询等专业人才。利用再就业援助和公益性岗位等优惠政策，吸引有就业意愿的失业人员加入到护工队伍，对在养老服务机构工作的服务人员给予特殊公益性岗位补贴。建立养老服务调查评估制度，采取政府购买服务的方式，鼓励专业机构对养老服务需求进行调查，鼓励社会组织和养老机构开展养老服务评估。

需要特别关注的是，在实施老年人照顾服务项目过程中，一定要重点关注高龄、失能、贫困、伤残、计划生育特殊家庭等困难老年人的特殊需求。在做好“三无五保”人群集中供养工作的同时，加大对城乡失独半失独老人、失能半失能老人、空巢老人及高龄老人等其他特殊群体的关注关爱。建立完善政府免费为特殊老年群体购买养老服务制度，组织开展失能老人家庭无障碍改造，依托养老机构开展日间托养、短期寄养、配送餐等服务等，让特殊困难老年人感受温暖，安度晚年。

政策与管理